

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.642 van 24 oktober 2025
in de zaak A. 213.616/X-15.936**

In zake : L'ASBL ASSOCIATION DE PROMOTION DES DROITS
HUMAINS ET DES MINORITÉS (APDHM)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jérôme Sohier
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpsessesteenweg 181/24
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Elke Cloots, Joos Roets en Stefan Sottiaux
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Oostenstraat 38/201
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 september 2014, strekt tot de nietigverklaring van de artikelen 6 en 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 4 april 2014 'tot wijziging van diverse besluiten ter uitvoering van opdracht van de bevoegdheid inzake het voeren van een specifiek grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant aan de provincie Vlaams-Brabant' (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 4 april 2014).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 252.347 van 7 december 2021 wordt het debat heropend en wordt het auditoraat gelast met een aanvullend onderzoek.

Adjunct-auditeur Christiaan Lesaffer heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een aanvullende laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een aanvullende laatste memorie ingediend.

Adjunct-auditeur Christiaan Lesaffer heeft overeenkomstig artikel 14, derde lid, van het algemeen procedurereglement een advies opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 september 2025.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Manoël De Keukelaere, die *loco* advocaat Jérôme Sohier verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Elke Cloots, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Christiaan Lesaffer heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feitelijke en juridische context

3. Het auditoraatsverslag heeft de gegevens en het regelgevend kader als volgt samengevat:

“[...] Het decreet van 31 januari 2014 betreffende de opdracht van de bevoegdheid inzake het voeren van een specifiek grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant aan de Provincie Vlaams-Brabant

(hierna ‘het decreet van 31 januari 2014’) houdt een opdracht van bevoegdheid in aan de provincie Vlaams-Brabant en aan het Vlabinvest APB – dit is het door de provincie Vlaams Brabant opgerichte Agentschap voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant, een autonoom provinciebedrijf – om een specifiek grond- en woonbeleid te voeren.

Het bestreden besluit strekt ertoe een aantal besluiten van de Vlaamse regering aan te passen aan het decreet van 31 januari 2014.

De bestreden bepalingen wijzigen aldus:

- Het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 betreffende de voorwaarden voor de overdracht van onroerende goederen door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en de sociale huisvestingsmaatschappijen ter uitvoering van de Vlaamse Wooncode, zoals gewijzigd (hierna ‘het overdrachtenbesluit’).

Het overdrachtenbesluit regelt, samengevat, de voorwaarden waaronder sociale huisvestingsmaatschappijen woningen kunnen verkopen, en,

- Het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, zoals gewijzigd (hierna ‘het socialehuurbesluit’).

Het sociale huurbesluit regelt, samengevat, de voorwaarden waaronder sociale woningen aan kandidaat-huurders worden toegewezen.

Kort samengevat voorzien de bestreden bepalingen in bijkomende voorrangsregels voor de overdracht van woningen en kavels en voor de verhuring van woningen die niet gefinancierd zijn met middelen van het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant. Het gaat om een voorrang aan woonbehoeftige kandidaat-kopers of -huurders die beschikken over een maatschappelijke, economische of socio-culturele binding met het werkgebied van Vlabinvest APB. Dit werkgebied behelst al de gemeenten van het arrondissement Halle-Vilvoorde en de gemeenten Bertem, Huldenberg, Kortenberg en Tervuren (arrondissement Leuven).

[...] Bij besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2020 tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (citeeropschrift: Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021) worden zowel het overdrachtenbesluit als het socialehuurbesluit opgeheven op datum van inwerkingtreding van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, d.w.z. op 1 januari 2021.

[...] Tegelijk voerde het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 aan de bestreden bepalingen inhoudelijk identieke bepalingen in die codex in die op 1 januari 2021 in werking traden.

Artikel 6 van het bestreden besluit werd hernomen in artikel 5.219 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 en werd sindsdien niet meer gewijzigd.

Artikel 8 van het bestreden besluit werd opnieuw ingevoerd in artikel 6.23, § 3 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 dat op zijn beurt werd vervangen door artikel 33 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 2021 tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex van Wonen van 2021 in het kader van een ruimere wijziging van dit besluit.”

IV. Verzoek tot samenvoeging

4. De verwerende partij wijst op het bestaan van samenhang met de zaak gekend onder het rolnummer A. 236.219/X-18.125 waarvan het beroep is gericht tegen diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 2021 tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021.

5. Beide beroepen in deze zaken zijn voor een gedeelte gericht tegen gelijkaardige bepalingen, maar een goede rechtsbedeling vereist geen samenvoeging ervan.

V. Onderzoek van de middelen

6. Het auditorsverslag komt tot de volgende bevindingen:

“[De] verzoekende partij voert drie middelen aan:

- Eerste middel: de schending van een aantal Unierechtelijke bepalingen m.b.t. het vrij verkeer van personen en het recht op vrije woonstkeuze alsook een schending van de grondwettelijke principes van gelijkheid en niet-discriminatie;

- Tweede middel: schending van het eigendomsrecht;

- Derde middel: schending van het recht op eerbiediging van het privéleven. Deze drie middelen vormen in essentie drie verschillende juridische kapstokken voor uiteindelijk steeds dezelfde kritiek op de bestreden bepalingen. Deze kritiek komt er op neer dat de voorrangsregeling in het werkingsgebied van Vlabinvest APB met name Franstalige kandidaat-kopers of -huurders die niet aan de opgenomen voorwaarden zouden voldoen, zou uitsluiten van om het even welke vastgoedtransactie in dat gebied en ongeacht de contractspartijen zonder dat dit een wettig doel dient en zonder dat de genomen maatregel evenredig en pertinent zou zijn. [De] verzoekende partij voert aan dat taal als criterium wordt gehanteerd en dat dus niet-Nederlandstalige en vooral Franstalige personen uitsluit.

[De] verzoekende partij haakt haar belang bij het beroep vast aan het taalelement en de aangevoerde discriminatie op dat vlak.

Dit werd ook vastgesteld in het tussenarrest nr. 252.347:

‘22. Zoals [de] verzoekende partij in haar processtukken uitlegt en beklemtoont, wil zij met haar beroep ageren tegen bepalingen die volgens haar één minoritaire groep van minder kapitaalkrachtigen op de woonmarkt, op een discriminatoire wijze – op basis van de taal – bevoordeelt ten nadele van een andere minderheidsgroep, te weten de Franstalige inwoners van het werkgebied van Vlabinvest APB.’ [...]

De Raad van State erkende in het tussenarrest nr. 252.347 dat [de] verzoekende partij daarom binnen de volgende perken belang heeft bij haar beroep:

‘23. De [...] verzoekende partij doet dan ook blijken van het vereiste belang bij het beroep tegen de aangevochten bepalingen in zoverre zij het doet steunen op middelen waarin de beweerde discriminatoire behandeling wordt aangevoerd.’

Het is dan ook binnen deze afbakening van het belang van [de] verzoekende partij dat de middelen dienen onderzocht te worden en zijn dus slechts ontvankelijk de middelen of onderdelen ervan waarin een discriminatie op basis van taal wordt aangevoerd. Middelen of onderdelen waarin dit niet opgeworpen wordt, zijn onontvankelijk omdat zij vallen buiten het beroep dat bij tussenarrest ontvankelijk is bevonden.

Eerst dient dus te worden onderzocht of de bestreden bepalingen al dan niet een discriminatie op basis van taal bevatten en de betrokken voorrangregelingen al dan niet verband houden met taal als toewijzingsvoorwaarde zodat de middelen grond zouden missen indien het antwoord op die vragen negatief is wat dan op zich volstaat om de middelen af te wijzen.

[...] De drie middelen steunen op een zelfde lezing door [de] verzoekende partij van de bestreden bepalingen wat betreft een taalvoorwaarde en kunnen daarom hierna samen behandeld worden.

Het bestreden artikel 6 (net zoals artikel 8 overigens) bevat geen criterium van voorrang of enig andere voorwaarde die rechtstreeks en uitdrukkelijk een taalvoorwaarde oplegt of het Nederlands bevoordeelt t.o.v. een andere (lands)taal. Dit is bij een eenvoudige lectuur ervan vast te stellen en [de] verzoekende partij toont niet aan dat het anders zou zijn.

De voorwaarden om een maatschappelijke binding aan te tonen, hebben geen direct verband met taal:

‘Een woonbehoeftige particuliere persoon beschikt over een maatschappelijke binding met het werkgebied van Vlabinvest APB als hij voldoet aan één of meer van de volgende voorwaarden:

1° hij woont sinds zijn geboorte in het werkgebied van Vlabinvest APB;

2° hij woonde tot vóór de leeftijd van 18 jaar minimaal 10 jaar in het werkgebied van Vlabinvest APB;

3° hij heeft 10 jaar in het werkgebied van Vlabinvest APB gewoond.’

Dit geldt ook voor de voorwaarde van een economische binding:

‘Een woonbehoeftige particuliere persoon beschikt over een economische binding met het werkgebied van Vlabinvest APB als zijn beroepsinkomen voortvloeit uit een hoofdzakelijk en langdurig ter plaatse uitgeoefende betrekking.’ [...]

Ook de voorwaarde m.b.t. de socioculturele binding bevat geen directe verwijzing naar taal:

‘Een woonbehoeftige particuliere persoon beschikt over een socio-culturele binding met het werkgebied van Vlabinvest APB als hij voldoet aan één of meer van de volgende voorwaarden:

1° hij of zijn kinderen volgen onderwijs in een school erkend door de Vlaamse overheid;

2° hij is in het werkgebied van Vlabinvest APB lid van een socio-culturele instelling of vereniging die erkend is door de Vlaamse overheid;'

De lezing die [de] verzoekende partij aan de bestreden bepalingen geeft in de zin dat er op basis van taal zou gediscrimineerd worden ten nadele van Franstalige en anderstalige personen of dat taal een onderdeel van de voorwaarden zou zijn, faalt dus in rechte.

Rest wel de vraag of dit niet onrechtstreeks het geval is. Op het eerste zicht is het antwoord op ook die vraag negatief, nu de verschillende voorwaarden geen verband houden met taal aangezien ze ongeacht de taal van de kandidaat-koper of -huurder kunnen worden toegepast of, anders gezegd, taal is geen, laat staan een determinerend element om te bepalen of een kandidaat-koper of -huurder al dan niet aan de voorwaarden kan voldoen. Ook een niet-Nederlandstalige kandidaat-koper of -huurder kan dus aan de lokale bindingsvoorwaarden voldoen, onafhankelijk van de taal die hij spreekt.

[De] verzoekende partij voert ook geen concrete elementen aan om het tegendeel aannemelijk te maken behalve een opmerking over de voorwaarde voor socio-culturele binding ('hij of zijn kinderen volgen onderwijs in een school die erkend is door de Vlaamse overheid' en 'hij is in het werkgebied van Vlabinvest APB lid van een socio-culturele instelling of vereniging die erkend is door de Vlaamse overheid'): dit zou een verdoken taalvoorwaarde inhouden.

In onderwijsinstellingen 'erkend' door de Vlaamse overheid zal het Nederlands inderdaad de onderwijs- en voertaal zijn, maar dat sluit niet uit dat de betrokken anders- of meertalige leerlingen en hun familie en vrienden buiten de school een andere taal kunnen en mogen spreken dan het Nederlands gelet op de grondwettelijk gegarandeerde taalvrijheid.

Dit geldt ook voor socio-culturele instellingen en verenigingen erkend door de Vlaamse overheid: wellicht is ook daar het Nederlands de voertaal, maar sluit dit niet uit dat daarbuiten, en zelfs in de dagelijkse werking, een andere taal wordt gesproken en is taal ook geen belemmering om lid te worden van dergelijke verenigingen en/of aan de activiteiten ervan deel te nemen.

Er valt op het eerste zicht dan ook niet in te zien dat deze voorwaarden een (indirecte) discriminatie of voorrangsvoorwaarde op basis van taal zouden opleggen of impliceren en [de] verzoekende partij toont het tegendeel niet aan.

Rest nog de vraag of de voorwaarden uit de bestreden bepalingen geen impliciet, inherent criterium op basis van taal inhouden omdat de meerderheid van de huidige inwoners van het werkgebied van Vlabinvest APB Nederlandstalig zou zijn. Bij gebreke aan een vorm van officiële taaltelling is die stelling niet te verifiëren, maar redelijkerwijs mag aangenomen worden dat die meerderheid een plausibele aanname is.

Dit is echter een variabel feitelijk gegeven dat maar relevant is in de mate dat vaststaat dat verwerende partij daadwerkelijk de bescherming en/of bevoordeling van het Nederlands als doel heeft en in functie daarvan een maatregel trof (d.w.z. de bestreden bepalingen aannam).

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geoordeeld dat de bescherming van een officiële taal van een lidstaat een rechtmatig belang

is dat een beperking van de verplichtingen uit bv. artikel 45 VWEU kan rechtvaardigen:

‘26 Krachtens artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU en artikel 22 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie eerbiedigt de Unie immers haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal. Overeenkomstig artikel 4, lid 2, VEU eerbiedigt de Unie eveneens de nationale identiteit van haar lidstaten, en daartoe behoort ook de bescherming van de officiële taal of talen van deze staten (zie in die zin arrest *Runevič-Vardyn en Wardyn* [...]).

27 De doelstelling bestaande in het bevorderen en stimuleren van het gebruik van het Nederlands – een van de officiële talen van het Koninkrijk België – is dus een rechtmatig belang dat in beginsel een beperking kan rechtvaardigen van de verplichtingen die door artikel 45 VWEU worden opgelegd.’

Uit de tekst zelf van de bestreden bepalingen enerzijds en de beleidsvoorbereidende documenten, met name de nota aan de Vlaamse regering na aanpassing aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, blijkt evenwel niet dat bescherming van het Nederlands een door verwerende partij nagestreefd doel is. Wel integendeel, de materiële motivering wordt in de nota aan de Vlaamse regering opgehangen aan doelstellingen i.v.m. (sociale) huisvesting voor woonbehoeftige inwoners van het werkgebied van Vlabinvest APB en hoger werd al uiteengezet dat wat betreft de maatregel zelf er geen aangetoonde (in)directe band is met taal.

Ook uit de voorbereidende werken bij het decreet van 31 januari 2014 dat mede de rechtsgrond vormt voor de bestreden bepalingen kan niet afgeleid worden dat bescherming van het Nederlands een doelstelling was van de decreetgever bij de opdracht van bevoegdheid aan Vlabinvest APB.

Daarom is het ook om hoger vermelde redenen niet nodig om aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen over dit decreet zoals [de] verzoekende partij in ondergeschikte orde vraagt.

Dat in het werkgebied van Vlabinvest APB Nederlandstalige inwoners dus potentieel een voorsprong hebben omwille van het feit dat ze vandaag de meerderheid van de inwoners van dat gebied zouden uitmaken, is dus geen door verwerende partij nagestreefd doel met bijhorende maatregel op basis van een taalpolitiek, maar is een mogelijk louter feitelijk en secundair gevolg van de bestaande toestand die evengoed in de toekomst kan wijzigen of mogelijk zelfs al (deels) anders is dan verwerende partij aanneemt wat betreft de taalaanhorigheid van de be[t]rokken inwoners. Het weze bovendien herhaald dat taal niet determinerend is om aan de voorwaarde te kunnen voldoen.

[De] verzoekende partij voert in haar memorie van wederantwoord wel aan dat de doelstellingen i.v.m. het woonbeleid in werkelijkheid een taalpolitiek maskeren, maar gelet op het voorgaande overtuigt het betoog van [de] verzoekende partij onvoldoende concreet van een vermoeden van het nastreven van een andere dan sociale doelstelling, terwijl die taalpolitiek, daargelaten of die legitiem is of niet, ook niet uit de stukken van het dossier blijkt en verwerende partij dat in haar memories ook niet aanvoert als één van de doelstellingen van de bestreden bepaling.

[...] In het licht van het door de Raad van State erkende en welomschreven belang van verzoekende partij bij haar beroep, en daardoor de inhoudelijke beperking ervan, en de omstandigheid dat zij een lezing geeft aan de bestreden bepalingen die geen steun vindt in de tekst ervan en in het administratief dossier aangezien daaruit geen directe of indirecte voorwaarde m.b.t. taal blijkt ([de] verzoekende partij bestrijdt dus iets – discriminatie op basis van taal – wat er niet was en is) kunnen de middelen dan ook niet aangenomen worden.”

7. De verzoekende partij heeft geen reden gezien om het uitvoerig onderzoek door het auditoraat in haar laatste memorie te betwisten. Zij beperkt er zich toe te verwijzen naar het op 8 september 2014 ingediende verzoekschrift en de op 13 februari 2015 ingediende memorie van wederantwoord.

In die omstandigheden ziet de Raad van State geen reden om er een andere zienswijze dan in het auditoraatsverslag op na te houden. Hij valt de beoordeling in het auditoraatsverslag bij en maakt ze tot de zijne.

8. Daar geen van de aangevoerde middelen kan worden aangenomen, dient het beroep hoe dan ook te worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vierentwintig oktober tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement